

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN ALOKASI DANA DESA (ADD) DI KABUPATEN
DONGGALA**

***IMPLEMENTATION OF POLICY OF THE VILLAGE FUND ALLOCATION IN
DONGGALA DISTRICT*)***

NASIR MANGNGASING)**

ABSTRAK

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis implementasi pengelolaan program ADD yang difokuskan pada aspek: prinsip pengelolaan, institusi pengelola, mekanisme penyaluran, penggunaan, pelaporan, dan pengawasan dan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan ADD di Kabupaten Donggala seperti faktor komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana (disposisi), dan struktur birokrasi. Penelitian ini mempergunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif, dengan maksud untuk memperoleh gambaran secara kontekstual dan memahami secara mendalam dari proses pelaksanaan kebijakan program ADD di Kabupaten Donggala. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan program ADD pada aspek prinsip pengelolaan ADD, institusi pengelolaan, mekanisme penyaluran, penggunaan, pelaporan dan pengawasan, mulai dari tahap perencanaan kegiatan, pelaksanaan sampai pada tahap pertanggungjawaban belum terlaksana dengan baik sebagaimana diharapkan.. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan ADD antara lain (1) Komunikasi belum berjalan sebagaimana mestinya, (2) Sumberdaya yang belum sepenuhnya mendukung program, (3) Sikap pelaksana, yang belum optimal, dan (4) Struktur birokrasi, yang kurang sesuai harapan, dalam mendukung pelaksanaan program ADD.

Kata Kunci: Implementasi kebijakan ADD, komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana, struktur birokrasi.

ABSTRACT

The objective of the research is to analyze the implementation of the management of the Village Fund Allocation program which focuses on the aspects of the principle of management, the managing institution, mechanism of distribution, the application, reporting and supervision, as well as the dominant factors which influence the implementation of

Village Fund Allocation in Donggala district such as communication, human resources, attitude of the implementing (disposition), and structure of bureaucracy.

The study employed qualitative approach, which meant critically examining the process of the implementation of Village Fund Allocation program in Donggala district. The result of the study revealed that the implementation of Village Fund Allocation program on the aspect of the principle of Village Fund Allocation management, management of institution, the application, reporting and supervision starting from planning of activities, the implementation up to accountability were not yet conducted well as expected. Whereas, the factors which influence the implementation of the Village Fund Allocation policy were determined by (1) the communication which has not run well, (2) human resources which have not fully supported the program, (3) the attitude of the organizer which has not been optimal yet, and (4) the structure of bureaucracy which does not reflect the expectation in supporting the implementation of the program.

Keyword: Village Fund Allocation policy, communication, human resources, the attitude of the organizer, the structure of bureaucracy.

PENDAHULUAN

Pembangunan adalah proses berencana dalam upaya peningkatan kemampuan masyarakat untuk menentukan dan mewujudkan masa depan yang lebih baik. Peningkatan kemampuan berarti peningkatan kualitas manusia baik untuk mengadakan perubahan maupun untuk memanfaatkan sumber daya manusia.

Menurut Tjenreng (1993:2) pada dasarnya pembangunan desa adalah pemanfaatan sumber daya manusia dan segala potensi pembangunan lainnya secara optimal, sehingga pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna dan berhasil guna, untuk mencapai sasaran pembangunan desa yang selaras dengan kepentingan, aspirasi dan prioritas yang diinginkan masyarakat yang bersangkutan.

Proses pembangunan nasional, tahap implementasi, sebagai kelanjutan dari proses perencanaan, akan menentukan apakah suatu kebijaksanaan atau program pembangunan dapat terwujud sesuai dengan rencana (*outputs*) dan perwujudannya itu mencapai hasil (*achieving-results*) sesuai dengan tujuan suatu program pembangunan berupa peningkatan kesejahteraan (*outcomes*), (Gabriel, 1973).

Implementasi program pembangunan desa secara efisien dan efektif menempati posisi yang strategis dalam rangka mencapai tujuan program. Tetapi nampaknya berbagai kendala yang muncul menjadi penghambat usaha implementasi program pembangunan desa. Kendala-kendala ini adalah keterbatasan kualitas sumber daya manusia dan kuantitas aparat pelaksana program di tingkat bawah.

Pendekatan tersebut oleh Ndraha (1990 : 126) disebut sebagai pola vertikal dari-atas-ke bawah (*top-down strategy*), yaitu suatu pola yang tak terhindarkan dari negara-negara berkembang. Pada awal proses pembangunan memang pola tersebut membawa manfaat. Tetapi tatkala pola tersebut mengacu menjadi sistem timbullah masalah. Masyarakat menjadi terbiasa untuk bergantung pada pemerintah dan kemampuan untuk berkembang secara mandiri sukar dikembangkan.

Tujuan dari kebijakan Alokasi Dana Desa secara jelas tertuang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2007 tentang pedoman pengelolaan keuangan desa pasal 19 sebagai berikut: (1) menanggulangi kemiskinan dan mengurangi kesenjangan; (2) meningkatkan perencanaan dan penganggaran pembangunan di tingkat desa dan pemberdayaan masyarakat; (3) meningkatkan pembangunan infrastruktur pedesaan; (4) meningkatkan pendapatan desa dan masyarakat desa melalui Badan Usaha Milik Desa; (5) meningkatkan pelayanan pada masyarakat desa dalam rangka pengembangan kegiatan

sosial dan ekonomi masyarakat; dan (6) mendorong peningkatan keswadayaan dan gotong royong masyarakat.

Identifikasi masalah yang dapat dikemukakan dalam penelitian ini adalah : merujuk pendapat Edward III yaitu, komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

- 1) Belum efektifnya pelaksanaan komunikasi yang ditandai dengan kurangnya komunikasi implementasi kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) di Kabupaten Donggala/
- 2) Minimnya sumber daya dalam implementasi kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) baik SDM sebagai pelaksana maupun sumber daya pendukung lainnya.
- 3) Disposisi atau sikap dan perilaku para pejabat pelaksana yang menunjukkan masih minimnya kesungguhan para pejabat pelaksana dalam mengimplementasikan Kebijakan.
- 4) Dari Aspek struktur birokrasi meliputi struktur organisasi pelaksana yang sangat hirarkhis.

Dari hasil identifikasi masalah dan sesuai data empirik bahwa, kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) dalam implementasinya di Kabupaten Donggala belum berjalan sebagaimana mestinya, karena prosesnya tersumbat sehingga hasilnya belum maksimal.

Uraian-uraian tersebut, telah menarik dan memberikan dorongan kuat kepada penulis untuk mendalami dan meneliti tentang implementasi kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) di Kabupaten Donggala.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi program Alokasi Dana Desa (ADD) di Kabupaten Donggala?
2. Faktor apa yang mempengaruhi implementasi kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) di Kabupaten Donggala?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis implementasi pengelolaan program Alokasi Dana Desa (ADD) di Kabupaten Donggala.
2. Untuk menganalisis faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) di Kabupaten Donggala.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis, yaitu menjadi bahan rujukan bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya bidang administrasi publik.
2. Manfaat praktis, yaitu: (a) sebagai bahan masukan bagi pemerintah Kabupaten Donggala dalam menyusun kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD); (b) menjadi bahan rujukan bagi peneliti selanjutnya, khususnya yang relevan dengan ilmu administrasi publik.

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Administrasi Negara

Perkembangan suatu disiplin ilmu dapat ditelusuri dari perubahan paradigmanya sejak Wilson. Paradigma merupakan suatu cara pandangan, nilai-nilai, metode-metode, prinsip dasar, atau cara memecahkan suatu masalah, yang dianut oleh suatu masyarakat ilmiah pada suatu masa tertentu (Kuhn, 1970, dalam Keban, 2004 : 29). Apabila suatu cara pandangan tertentu mendapat tantangan dari luar atau mengalami krisis (*“anomalies”*), kepercayaan terhadap cara pandangan tersebut menjadi luntur, dan cara pandangan yang demikian menjadi kurang beribawa. Orang mulai mencari cara pandangan yang lebih sesuai, atau dengan kata lain muncul suatu paradigma baru.

Perkembangan ilmu administrasi publik dimana *“anomalies”* pernah terjadi beberapa kali, dan terlihat pada pergantian cara pandangan yang lama dengan yang baru, sebagaimana diungkapkan oleh Henry (1995: 21-49). Nicholas Henry mengungkapkan bahwa standar suatu disiplin ilmu, seperti yang dikemukakan oleh Robert T. Golembiewski, mencakup fokus dan locus. Fokus mempersoalkan *“what of the field”* atau metode dasar yang digunakan atau cara-cara ilmiah apa yang dapat digunakan untuk memecahkan suatu persoalan (kekhususan bidang tersebut). Sedang locus mencakup *“where of the field”* atau medan atau tempat dimana metode tersebut digunakan atau diterapkan. Berdasarkan dua kategori disiplin tersebut (lokus dan fokus) telah terjadi lima paradigma dalam administrasi negara yang dicirikan oleh karakteristik

Kemudian muncul pula paradigma yang sangat terkenal karena bersifat reformatif, yaitu *“Reinventing Government”* yang disampaikan oleh Osborne dan Gaebler (1992) dan kemudian dioprasionalisasikan oleh Osborne & Plastrik (1997). Paradigma ini diinspirasi oleh presiden Reagan yang melihat “pemerintah bukanlah pemecahan masalah, ia adalah masalah” atau *“Government is not the solution to our problems, Government is the problem”*. Di dalam paradigma ini, pemerintahan pada saat sekarang harus bersifat (1) *catalytic*, (2)

community-owned, (3) *competitive*, (4) *mission-driven*, (5) *result-oriented*, (6) *customer-driven*, (7) *enterprising*, (8) *anticipatory*, (9) *decentralized*, (10) *market-oriented*. Artinya, pemerintah harus bersifat katalitik, memberdayakan masyarakat, mendorong semangat kompetisi, berorientasi pada misi, mementingkan hasil dan bukan cara, mengutamakan kepentingan pelanggan, berjiwa wirausaha, selalu berupaya dalam mencegah masalah atau bersikap antisipatif, bersifat desentralisasi, dan berorientasi pada pasar.

Paradigma ini juga dikenal dengan nama *New Public Management* dan mencapai puncaknya dengan diterapkannya prinsip “*good governance*”. Paradigma *New Public Management* ini melihat bahwa paradigma manajemen terdahulu kurang efektif dalam memecahkan masalah dan memberikan pelayanan publik, termasuk membangun masyarakat. Konsep *New Public Management* (NPM) memposisikan pengguna layanan sebagai pelanggan yang harus dilayani. Prinsip “*steering rather than rowing*” dari *New Public Management* menjadi landasan utama misi birokrasi (Dwiyanto, 2009: 69). Karena itu, Hood (dalam Vigoda, 2003: 813) mengungkapkan bahwa ada tujuh komponen doktrin dalam *New Public Management*, yaitu (1) pemanfaatan manajemen profesional dalam sektor publik, (2) penggunaan indikator kinerja, (3) penekanan yang lebih besar pada kontrol output, (4) pergeseran perhatian ke unit-unit yang lebih kecil, (5) pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi, (6) penekanan gaya sektor swasta pada praktek manajemen, dan (7) penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumber daya. Selama ini, *New Public Management* secara umum dipandang sebagai suatu pendekatan dalam administrasi publik yang menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dalam dunia manajemen bisnis dan disiplin yang lain untuk memperbaiki efisiensi, efektivitas, dan kinerja pelayanan publik pada birokrasi modern.

Pada tahun 2003, *New Public Management* mengalami titik kritis dan digantikan oleh paradigma baru, yaitu “*the new public service*” oleh Denhardt dan Denhardt (2003). Keduanya menyarankan untuk meninggalkan prinsip administrasi klasik dan *Reinventing Government* atau *New Public Management*, dan beralih ke prinsip *New Public Service*. Menurut J.V Denhardt dan R.B Denhardt, administrasi publik harus:

1. Melayani warga masyarakat bukan pelanggan (*serve citizen, not customers*),
2. Mengutamakan kepentingan publik (*seek the public interest*),
3. Lebih menghargai warga negara dari pada kewirausahaan (*value citizenship over entrepreneurship*),
4. Berpikir strategis, dan bertindak demokratis (*think strategically, act democratically*),

5. Menyadari bahwa akuntabilitas bukan merupakan suatu yang mudah (*recognize that accountability is not simple*),
6. Melayani dari pada mengendalikan (*serve rather than steer*), dan
7. Menghargai orang, bukannya produktivitas semata (*value people, not just productivity*).

Semua paradigma di atas menunjukkan bahwa dalam dua dasawarsa terakhir, telah terjadi perubahan orientasi administrasi publik yang sangat cepat.

B. Kebijakan Publik Sebagai Dimensi Strategik Administrasi Publik

Dimensi kebijakan berkenaan dengan keputusan tentang apa yang harus dikerjakan. Menurut Keban (2004: 53), dimensi kebijakan dianalogikan dengan pekerjaan otak yang selalu memutuskan apa yang hendak dikerjakan agar jantung dan urat nadi (dimensi manajemen) serta organ tubuh (dimensi organisasi) siap bergerak dan melaksanakan apa yang telah diputuskan.

Bromley (1989: 32-33) yang dikutip oleh Tachjan (2008: 17) mengidentifikasi tiga level kebijakan, yaitu: "*Policy Level, Organizational Level, dan Operational Level*". Pada masing-masing level ini kebijakan publik diwujudkan dalam bentuk "*institutional arrangement*" (peraturan perundang-undangan) yang sesuai dengan tingkat hierarkinya. Dalam suatu negara demokrasi "*policy level*" diperankan oleh cabang legislatif dan yudikatif, sedangkan "*organizational level*" diperankan oleh cabang eksekutif. Selanjutnya, "*operational level*" akan didapati pada satuan pelaksana (*operating units*) dalam masyarakat, perusahaan-perusahaan dan rumah tangga-rumah tangga yang dari tindakan kesehariannya menghasilkan dampak yang dapat diamati. Level-level dan isi kebijakan tersebut akan mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan, yang pada gilirannya akan mempengaruhi pola-pola interaksi (*pattern of interactions*) kelompok masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan. Pola interaksi ini selanjutnya mempengaruhi "*outcome*", yakni hasil yang diinginkan oleh kebijakan tersebut.

Dari perspektif manajemen kebijakan publik dapat dibedakan dalam tiga tingkatan, yaitu: (1) kebijakan umum, (2) kebijakan pelaksanaan, dan (3) kebijakan teknis (Said, 2006 dan Mustopodidjaja, 2008). Kebijakan umum adalah kebijakan yang menjadi pedoman pelaksanaan bagi tingkatan kebijakan dibawahnya. Kebijakan pelaksanaan adalah kebijakan yang merupakan penjabaran dari kebijakan umum. Sedangkan kebijakan teknis adalah kebijakan operasional yang berada di bawah kebijakan pelaksanaan.

C. Konsep dan Model Implementasi Kebijakan Publik

Setiap kebijakan publik yang telah diputuskan menuntut implementasinya sebab tanpa implementasi ia tidak mempunyai apa – apa. Disini dituntut birokrasi sebagai aktor implementasi melaksanakan tugas secara profesional dan akuntabel.

Menurut Coper, *policy implementation is the translation of a policy statement into action. But like most elements of the policy process, this stage requires some care in establishing premises. It is important to consider just who the implementers are, to contemplate the conditions under which they operate, and to establish the mind set they bring to the task. (Cooper,1997)Standart models of implementation : top-down, botton up and something in –between.*

Daniel Mazmanian and Paul Sabatier, *in fact, advocated a number of principles of successful policy implementation that included:*

- 1. Clear and consistent objectives*
- 2. Adequate causal teory*
- 3. An implementation process legally structured to enhance complience by implementing officials and targets groups*
- 4. Committed and skillful implementing officials.*
- 5. Support of interest group and a fixer*
- 6. Chages in socioeconomic conditions that do not substantially undermine political support or causal theory (Cooper, 1997)*

Ada beberapa model implementasi kebijakan publik, diantaranya:

- 1. Model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul Sabatir yang disebut A. *Frame work for implementation analisys* (kerangka analisis implementasi)**

Peran penting dari analisis implementasi kebijakan publik ialah mengidentifikasi variabel–variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan–tujuan formal pada keseluruhan implementasi. Variabel itu diklasifikasi pada tiga kategori yaitu :

1. Mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan.
2. Kemampuan keputusan kebijaksanaan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya.
3. Pengaruh langsung pelbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijaksanaan. (Nugroho, 2011)

2. Model George Edwards III

Edwards III (1980:9) mengemukakan: *“In our approach to the study of policy implementation, we begin in the abstract and ask: What are the preconditions for successful policy implementation? What are the primary obstacles to successful policy implementation?”* Untuk menjawab pertanyaan penting itu, maka Edwards III (1980:10) menawarkan dan mempertimbangkan empat faktor dalam mengimplementasikan kebijakan publik, yakni: *“Communication, resources, disposition or attitudes, and bureaucratic structure.”*

3. Model Goggin, Bowman, dan Lester

Malcolm Goggin, Ann Bowman, dan James Lester (dalam Nugroho, 2011:633) mengembangkan apa yang disebutnya sebagai *“communication model”* untuk implementasi kebijakan, yang disebutnya sebagai *“Generasi Ketiga Implementasi Kebijakan”* (1990). Goggin, dkk. bertujuan mengembangkan sebuah model implementasi kebijakan yang lebih ilmiah dengan mengedepankan pendekatan *“metode penelitian”* dengan adanya variabel independen, intervening, dan dependen, dan meletakkan faktor komunikasi sebagai penggerak dalam implementasi kebijakan.

D. Kebijakan Pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD).

Lahirnya kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) yaitu ditandai dengan lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian dicabut dan digantikan oleh UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Dalam konteks ini, pemerintah kabupaten kembali menemukan kerangka landasan untuk menghidupkan dan menata ulang desa sesuai dengan keaslian yang ada di desa. Alokasi Dana Desa (ADD) ini lahir karena di latarbelakangi oleh 5 (lima) faktor, yaitu: 1) Romantisme dan semangat mengisi Otonomi Daerah; 2) Kebijakan populis bupati; 3) Merespon tuntutan pembangunan desa yang banyak; 4) Tuntutan dari masyarakat sipil dan LSM; dan 5) Kebijakan memanfaatkan UU No.33 Tahun 2004 sebagai landasan mewujudkan otonomi desa yang ideal.(Jurnal Berdaya, Media Informasi Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Vol. III No.2 Februari 2005).

Besarnya anggaran yang didapatkan oleh desa dari kabupaten sangat ditentukan oleh indikator yang ditetapkan. Indikator ditetapkan melalui proses konsultasi dengan pemerintah desa dan tokoh masyarakat serta melakukan survey kelapangan menjangkau aspirasi masyarakat. Secara umum indikator-indikator itu adalah : Jumlah penduduk, jumlah keluarga miskin, jarak desa ke ibu kota kabupaten, luas wilayah, indeks kesehatan masyarakat, pendapatan desa, dan tingkat partisipasi masyarakat.

Pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD) diatur oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 37 Tahun 2007 tentang pedoman pengelolaan keuangan desa. Pada bab IX dalam peraturan Menteri tersebut secara tegas dinyatakan pengelolaan Alokasi Dana Desa sebagai berikut :

1. Prinsip pengelolaan ADD

- a. Pengelolaan keuangan ADD merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pengelolaan keuangan desa dalam APBDes.
- b. Seluruh kegiatan yang di danai oleh ADD direncanakan, dilaksanakan dan dievaluasi secara terbuka dengan melibatkan seluruh unsur masyarakat desa
- c. ADD dilaksanakan dengan menggunakan prinsip hemat, terarah dan terkendali.

2. Institusi pengelolaan ADD

Institusi pengelolaan ADD adalah tim yang dibentuk untuk melakukan fasilitas di tingkat kabupaten/kota, pendampingan di tingkat kecamatan dan dilaksanakan di tingkat desa.

3. Mekanisme Penyaluran ADD

- a. Penyediaan dana untuk ADD beserta pengelolaannya dianggarkan dalam APBD setiap tahunnya.
- b. Pengajuan ADD dapat dilakukan oleh pemerintah desa apabila sudah ditampung dalam APBDes yang ditetapkan dengan peraturan desa
- c. Mekanisme penyaluran secara teknis yang menyangkut penyimpanan, nomor rekening, surat permintaan, pembayaran, mekanisme pengajuan dan lain-lain diatur lebih lanjut sesuai dengan pengaturan pengundangan yang berlaku di daerah.

4. Penggunaan ADD

- a. Penggunaan ADD dimusyawarahkan antara pemerintah desa dengan masyarakat dan dituangkan dalam PERDES tentang APBDesa tahun yang bersangkutan.
- b. Pengelolaan ADD dilakukan oleh pemerintah desa yang dibantu oleh lembaga kemasyarakatan desa
- c. Kegiatan-kegiatan yang dapat didanai oleh ADD sesuai dengan ketentuan penggunaan belanja APBDesa
- d. Bagian ADD untuk kegiatan pemberdayaan masyarakat desa, sekurang-kurangnya sebesar 70% dan 30% untuk operasional
- e. Peraturan lebih lanjut tentang teknis pelaksanaannya diatur dalam keputusan kepala desa

- f. Perubahan penggunaan ADD dalam APBDesa diatur sesuai kebijakan yang berlaku di daerah
- g. Guna kepentingan pengawasan, semua penerimaan dan pengeluaran sesuai akibat diberikannya ADD dicatat dan dibukukan sesuai dengan kebijakan daerah tentang APBDesa.

5. Pelaporan ADD

Pelaporan dilakukan dalam rangka pengendalian dan untuk mengetahui perkembangan proses pengelolaan dan penggunaan ADD. Adapun jenis laporan mencakup: Perkembangan pelaksanaan dan penyerapan dana, masalah yang dihadapi, dan hasil akhir penggunaan ADD.

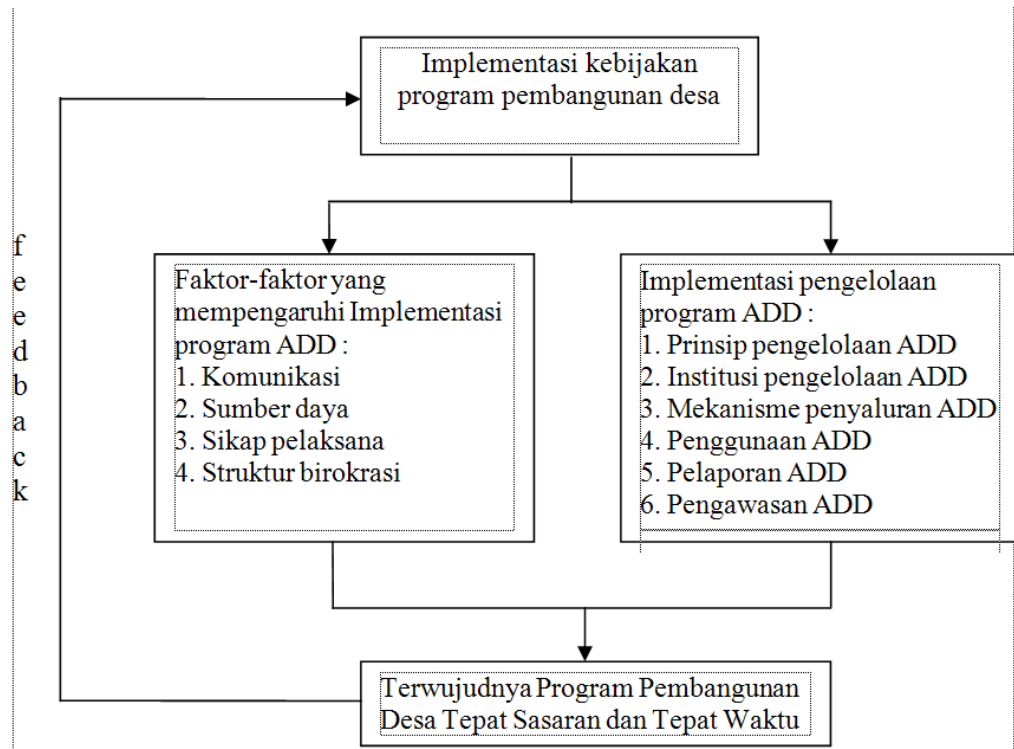
Laporan dilaksanakan melalui jalur struktural dari tingkat desa ke tim pendamping tingkat kecamatan dan selanjutnya ke tim pendamping tingkat kabupaten sebagai bahan laporan kepada Bupati. Berbagai jenis laporan tersebut tersedia di kantor desa, di tim kecamatan, dan di tim kabupaten oleh mereka yang membutuhkan.

6. Pengawasan ADD

- a. Pengawasan terhadap ADD beserta kegiatan pelaksanaanya dilakukan secara fungsional oleh pejabat yang berwewenang dan oleh masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Jika terjadi penyimpangan atau penyalagunaan ADD, maka penyelesaian secara berjenjang, mulai dari tingkat desa kemudian kecamatan
- c. Beberapa indikator yang dapat diberlakukan dalam menilai keberhasilan pengelolaan dan penggunaan ADD.

E. Kerangka Pikir

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, dan kerangka teori, maka kerangka pikir penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:



METODE PENELITIAN

A. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini adalah tergolong pada jenis penelitian deskriptif kualitatif, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kualitatif. Hal ini dimaksudkan agar hasil penelitian akan memberikan gambaran dengan mendeskripsikan secara sistematis, faktual dan aktual terhadap obyek yang akan diteliti. Sugiyono (2005), mengemukakan bahwa metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, (sebagai lawannya eksperimen) dimana peneliti adalah instrument kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara *triangulasi* (gabungan), analisis data bersifat induktif dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada generalisasi.

B. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini dilaksanakan di tiga desa di Kabupaten Donggala Propinsi Sulawesi Tengah. Ketiga desa dimaksud adalah desa Loli Tasiburi Kecamatan Banawa, Desa Tibo Kecamatan Sindue Tombusabora, dan Desa Kumbasa Kecamatan Sindue.

C. Sumber Data

Sumber data penelitian ini adalah sumber data primer dan data sekunder dengan proporsi sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai. Data primer adalah sumber data utama yang dikumpulkan secara langsung dari informan melalui wawancara dan pengamatan merupakan informasi yang terkait dengan fokus yang dikaji. Data sekunder adalah sumber data pendukung yang diperoleh dari laporan-laporan tertulis dan dokumen-dokumen tertulis yang diperlukan untuk melengkapi data primer yang dikumpulkan. Hal ini akan disesuaikan dengan kebutuhan data lapangan yang terkait dengan objek yang dikaji.

D. Fokus Penelitian

Untuk menjawab dan mengkaji ruang lingkup penelitian ini, maka ditetapkan fokus kajiannya sebagai berikut:

1. Implementasi pengelolaan program ADD. Implementasi program merupakan suatu tahap dalam siklus kebijakan yang sangat menentukan berhasil atau gagalnya sebuah kebijakan. Oleh karena itu, penelitian ini akan menfokuskan diri pada pengkajian aspek: (1) Prinsip pengelolaan ADD, (2) Institusi pengelolaan ADD, (3) Mekanisme penyaluran ADD, (4) Penggunaan ADD, (5) Pelaporan ADD., dan (6) Pengawasan ADD.
2. Mengidentifikasi faktor komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana (disposisi), dan struktur birokrasi yang mempengaruhi implementasi kebijakan program ADD di Kabupaten Donggala.

E. Instrument Penelitian

Konsistensi penggunaan instrument penelitian dalam suatu penelitian kualitatif selalu merujuk pada instrumen yang menunjukkan kapasitas individu peneliti. Oleh sebab itu, yang menjadi instrument dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri (*human instrument*) (Sugiono, 2008). Diharapkan melalui peneliti sendiri sebagai instrument penelitian ini akan mendapatkan data yang valid dan reliabel.

F. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mengumpulkan data yang diperlukan, maka penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut :

1. Wawancara

Wawancara langsung (*interview*) yaitu teknik yang digunakan untuk memperoleh informasi yang lebih mendalam tentang objek dan fokus yang diteliti. Dalam melakukan wawancara diperlukan pedoman wawancara (*interview guide*). Pedoman ini merupakan penuntun bagi peneliti dalam mengembangkan pertanyaan-pertanyaan yang bersifat terbuka

sehingga memberi kebebasan yang seluas-luasnya bagi informan untuk menyampaikan argumentasinya.

2. Observasi

Observasi dalam penelitian ini adalah sebagai teknik pengumpulan data untuk menjangkau data pada saat kejadian-kejadian berlangsung. Oleh karena itu, peneliti mengamati aktivitas yang terkait dengan implementasi kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) dan berupaya menangkap makna dari aktivitas dan perilaku informan

3. Teknik Dokumentasi

Teknik dokumentasi dalam penelitian ini diperlukan untuk mengumpulkan data melalui penelusuran dokumen-dokumen yang terkait dengan fokus penelitian, baik dalam bentuk dokumen surat keputusan, peraturan daerah, peraturan desa dan APBDes, kebijakan daerah, literatur ilmiah, artikel, Koran, bulletin, jurnal, laporan-laporan, album foto, dan dokumen-dokumen lain yang relevan dengan fokus penelitian.

G. Analisis Data

Penelitian ini menggunakan teknik analisis data kualitatif. Model analisis dengan menggunakan penelitian kualitatif didesain sedemikian rupa sehingga dapat mengungkap persoalan penting yang terkait dengan fokus masalah penelitian yang telah ditetapkan (Nasution, 1996). Selain itu, analisis kualitatif dilakukan berdasarkan gejala yang akan dijelaskan dan diteliti sebagai bagian dari *state of the art* penelitian ini.

Data penelitian yang akan dianalisis adalah data yang berkaitan dengan Implementasi pengelolaan program ADD seperti prinsip pengelolaan ADD, institusi pengelolaan ADD, mekanisme penyaluran ADD, penggunaan Alokasi ADD, dan pelaporan ADD, dan data tentang faktor-faktor yang turut berpengaruh dalam implementasi program tersebut seperti komunikasi, sumberdaya, sikap pelaksana, dan struktur birokrasi.

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik deskriptif kualitatif dengan menggunakan model interaktif fenomenologis dengan melihat proses yang terkait dengan implementasi kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD). Menurut Miles dan Haberman (1992), dalam model interaktif yang bersifat fenomenologis terdapat 3 (tiga) komponen analisis, yaitu reduksi, sajian data, dan penarikan kesimpulan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) di Kabupaten Donggala

Implementasi kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) di Kabupaten Donggala, yang dilaksanakan pada tingkat pemerintahan desa khususnya Desa Tibo, Desa Loli Tasiburi, Desa

Kumbasa, tetap mengacu dan berpedoman kepada Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 37 Tahun 2007 tentang pedoman pengelolaan keuangan desa. Pada bab IX dalam peraturan Menteri tersebut secara tegas dinyatakan bahwa pengelolaan Alokasi Dana Desa harus mengikuti ketentuan sebagai berikut:

1. Prinsip pengelolaan ADD.

Implementasi kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) adalah sebagai bantuan stimulan atau dana perangsang untuk mendorong dalam membiayai program Pemerintah desa yang ditunjang dengan partisipasi swadaya gotong royong masyarakat dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan dan pemberdayaan masyarakat.

2. Institusi pengelolaan ADD.

Institusi pengelolaan ADD adalah tim yang dibentuk untuk melakukan fasilitasi di tingkat kabupaten/kota, pendampingan di tingkat kecamatan dan dilaksanakan di tingkat desa.

3. Mekanisme Penyaluran ADD

Penyediaan dana untuk ADD beserta pengelolaannya dianggarkan dalam APBD setiap tahunnya akan disalurkan kepada desa penerima ADD untuk digunakan. Karena itu Pengajuan ADD dapat dilakukan oleh pemerintah desa apabila sudah ditampung dalam APBDesa yang ditetapkan dengan peraturan desa. Sehubungan dengan mekanisme penyaluran ADD secara teknis yang menyangkut penyimpanan, nomor rekening, surat permintaan, pembayaran, mekanisme pengajuan dan lain-lain diatur lebih lanjut sesuai dengan pengaturan pengundangan-undangan yang berlaku di daerah.

4. Penggunaan ADD

Penggunaan ADD diperhadapkan pada bagaimana birokrat pemerintahan desa membuat program yang responsif dan efektif dengan menempatkan program ditengah-tengah kehidupan masyarakat, atau memindahkan tanggung jawab pemerintah desa kepada tim teknis pelaksana kegiatan program Alokasi Dana Desa (ADD) sebagai manajer lapangan yang berhadapan langsung dengan masyarakat, atau memberi kesempatan kepada mereka untuk melakukan adaptasi terhadap kebutuhan warga masyarakat, sehingga penggunaan Alokasi Dana Desa (ADD) tepat sasaran.

5. Pelaporan ADD

Adapun bentuk laporan atas berbagai kegiatan yang dibiayai dari dana ADD adalah laporan berkala dan laporan akhir.

6. Pengawasan ADD

Kebijakan penyelenggaraan Pemerintahan Desa merupakan pengejawantahan dari otonomi desa pada khususnya dan otonomi daerah pada umumnya.

B. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi

Alokasi Dana Desa (ADD)

Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan menurut Edwards III, (1980:9-10), karena dipandang cukup sesuai dengan implementasi kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) di Kabupaten Donggala, yaitu sebagai berikut :

1. Faktor Komunikasi

Komunikasi adalah proses penyampaian pesan (*message*) dari komunikator (penyampai pesan) kepada komunikan (penerima) melalui suatu saluran (alat) dengan maksud tertentu. Dalam implementasi kebijakan komunikasi merupakan syarat utama bagi efektifitas suatu kebijakan. Edwards III (1980:17) mengatakan “*The first requirement for effective policy implementation is that those who are to implement a decision must know what they are supposed to do*”

Komunikasi yang efektif penting bagi manajer adalah karena tiga alasan utama (Stoner dan Freman. 1992:322) (1) Komunikasi sebagai alat dalam proses manajemen, yaitu dalam perencanaan, mengorganisasikan, memimpin dan mengendalikan; (2) Keterampilan komunikasi yang efektif membuat manajer menggunakan berbagai bakat yang tersedia dalam dunia multi budaya dari organisasi dan (3) Ternyata sebagian besar waktu dari aktivitas manajer digunakan untuk berkomunikasi.

Program Alokasi Dana Desa (ADD) adalah program Pusat yang harus diimplementasikan pada tingkat terendah dari sistem pemerintahan kita, oleh karena itu pemahaman petugas di lapangan akan program ini bersifat mutlak sehingga pada akhirnya mereka dapat mengkomunikasikan dan menjalankan program ini kepada desa, khususnya Pemerintah Desa di wilayah kerja masing-masing.

2. Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia memegang peranan penting dalam proses pelaksanaan kebijakan, sejak proses perencanaan kebijakan, dan pelaksanaan kebijakan serta memegang kendali pada pengawasan kebijakannya. Mengingat pentingnya peran sumber daya manusia ini, maka pemerintah harus memfokuskan perhatian pada penyediaan sumber daya manusia yang kompeten dalam bidang pelaksana kebijakan, dengan kata lain pelaksana kebijakan

haruslah sumber daya manusia yang profesional dalam bidangnya.

3. Disposisi/Sikap Pelaksana.

Sikap implementor/disposisi pada dasarnya menyangkut pemahaman program, kewenangan, kesempatan berkembang, dan komitmen para pelaksana untuk melaksanakan suatu kebijakan.

4. Struktur Birokrasi

Dimensi ini mempunyai dampak terhadap penerapan sebuah kebijakan, dalam arti bahwa penerapan kebijakan tidak akan berhasil jika terdapat kelemahan dalam struktur birokrasi tersebut.

E. Temuan Hasil Penelitian dan Proposisi

Pembangunan Desa yang pada daerah pelosok diarahkan untuk meningkatkan fasilitas serta berupaya mensejajarkan dengan daerah yang ada di perkotaan agar dapat memperlancar pelayanan kepada masyarakat serta arus informasi ke seluruh penjuru tanah air. Untuk memperlancar pelayanan tersebut maka perlu dibangun sesuai kemampuan daerah setempat, sehingga dapat melaksanakan pelayanan dengan baik.

Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa jumlah Alokasi Dana Desa (ADD) yang tersedia di Kabupaten Donggala dalam implementasi kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) khususnya jumlah pendanaannya dianggap sangat minim untuk membiayai pembangunan desa, tersebut yang kurang berimbang, fasilitas yang tersedia kurang memadai, serta kemampuan aparatur desa yang relatif rendah, sehingga faktor pendukung juga salah satu yang membuat implementasi relatif kurang efektif.

Dari pembahasan yang diuraikan pada bagian lain maka dapat dirumuskan proposisi minor berikut ini:

- **Proposisi minor I**

Jika implementasi kebijakan ADD belum berperan dengan baik dalam pembangunan desa, maka program ADD dikomunikasikan kepada implementer tingkat desa.

- **Proposisi Minor II**

Jika implementasi kebijakan ADD belum mencapai tujuan maka SDM sebagai pelaksana implementasi kebijakan ADD perlu dilakukan peningkatan kualitas.

- **Proposisi Minor III**

Jika struktur birokrasi tidak sesuai dengan Standar Operasional Prosedur (SOP) dalam pengelolaan ADD, maka perlu dilakukan pembenahan struktur birokrasinya.

Dari ketiga proposisi minor tersebut, maka proposisi mayor dapat disebutkan sebagai berikut:

- Untuk mendapatkan legitimasi dari para stakeholder (masyarakat) dalam implementasi kebijakan ADD adalah dengan meningkatkan komunikasi tentang keberhasilan program ADD, jika pelaksanaan ADD ingin mencapai tujuannya perlu ditingkatkan kualitas SDM.

Jika pengelolaan program ADD ingin dicapai dengan baik struktur birokrasi perlu pembenahan.

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan yang telah dipaparkan pada bagian sebelumnya, maka penulis dapat merumuskan kesimpulan sebagai berikut:

1. Implementasi kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD), Pemerintahan Desa Tibo Kecamatan Sindue Tombusabora, Desa Loli Tasiburi Kecamatan Banawa, Desa Kumbasa Kecamatan Sindue, dapat dikemukakan bahwa Implementasi kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) pada aspek prinsip pengelolaan ADD, institusi pengelolaan ADD, mekanisme penyaluran ADD, penggunaan ADD, pelaporan ADD, dan pengawasan ADD, mulai dari tahap perencanaan kegiatan, pelaksanaan sampai pada tahap pertanggungjawaban belum terlaksana dengan baik sebagaimana diharapkan. Kelemahan ini dapat dilihat pada penyampaian Laporan Pertanggungjawaban ADD Tahap I, III, III, dan IV yang masih sering dikembalikan oleh Tim Pembina Tingkat Kecamatan untuk diperbaiki sebagai akibat dari lemahnya kemampuan dan keterampilan Tim Pelaksana Tingkat Desa yang diketuai oleh Kepala Desa.
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD), sesuai tahapan dalam program ADD baik dari segi pengusulan rencana kegiatan, pelaksanaan kegiatan, pengadministrasian, laporan pertanggungjawaban maupun pengawasan ditentukan oleh faktor (1) Komunikasi belum berjalan sebagaimana mestinya, dimana kebijakan ADD telah dikomunikasikan kepada implementor di Tingkat desa, namun kemampuan untuk menerima dan memahami dengan baik dan benar masih terbatas sehingga pelaksanaan program belum sesuai dengan yang diharapkan; (2) Sumber daya yang belum sepenuhnya mendukung program, dimana ketersediaan sumber daya belum memadai, terutama kesiapan Sumber Daya Manusia (pelaksana) dalam menjalankan kebijakan belum optimal. Hal ini disebabkan oleh rendahnya tingkat

pendidikan pelaksana dan rendahnya tingkat pemahaman, serta pengetahuan tentang implementasi kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD). (3) Sikap pelaksana, yang belum optimal, dimana implementor pada dasarnya sudah menjalankan kebijakan tersebut, namun belum menunjukkan kesungguhan dalam melaksanakan kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD), serta (4) Struktur birokrasi, yang kurang sesuai harapan dalam mendukung pelaksanaan program ADD, dimana organisasi pelaksana belum memiliki Standar Operasional Prosedur (SOP) sehingga program ADD tidak dilaksanakan sesuai standar operasional, tentu saja berpeluang terjadinya tumpang tindih tugas dan kewenangan antar pelaku.

B. Saran

Berdasarkan pembahasan dan kesimpulan penelitian ini yang telah diutarakan sebelumnya, maka saran yang dapat kemukakan sebagai berikut:

1. Pengusulan rencana kegiatan dalam bentuk Rencana Kerja Pembangunan Desa (RKP-Desa) yang dananya bersumber dari program Alokasi Dana Desa (ADD), sebaiknya kerangka pendanaan disusun oleh tenaga-tenaga yang memiliki kemampuan dan pengetahuan tentang kebutuhan masyarakat serta dimutakhirkan setiap tahun, karena prioritas pembangunan desa, rencana kerja dan pendanaannya, selalu mengalami perubahan. Oleh sebab itu, selayaknya kemampuan dan keterampilan para pengelola program Alokasi Dana Desa (ADD), dapat ditingkatkan melalui pendidikan dan pelatihan.
2. Pemerintahan desa dalam melaksanakan program Alokasi Dana Desa (ADD), sebaiknya menentukan jadwal masing-masing kegiatan dan tidak mengabaikan program pembangunan non fisik. Ukuran keberhasilan program pembangunan tidak hanya terletak pada pembangunan fisik saja, tetapi tidak kalah pentingnya upaya peningkatan sumber daya manusia, seperti peningkatan kemampuan aparatur dalam menangani sistem administrasi keuangan program Alokasi Dana Desa (ADD). Di samping itu, pengawasan program Alokasi Dana Desa (ADD), sebaiknya dimulai ketika pemerintahan desa menentukan dan merumuskan perencanaan kegiatan yang akan dilaksanakan, dilanjutkan pada proses pelaksanaan kegiatan. Kemudian pemanfaatan tenaga teknis perlu dioptimalkan sehingga program yang direncanakan dapat berjalan sebagaimana mestinya.

DAFTAR PUSTAKA

- Bromley, Daniel W., 1989. *Economic Interest and Institutions: The conceptual Foundations of Public Policy*. New York: Basil Blackwell Ltd.
- Denhardt, R. B and Denhardt, J. V. 1998. *Public Administration. A Action*, New York. Wadsworth Publishing.
- Dwiyanto, A. 2009. *Penilaian Kinerja Organisasi Publik*. Yogyakarta: Fisipol Universitas Gadjah Mada.
- Edwards III, George, C., 1980. *Implementing Public Policy*. Congressional Quarterly Inc. Washington D.C.
- Henry, Nicholas, 1995. *Administrasi Negara dan Masalah-masalah Kenegaraan*, Alih bahasa, Luciana D, Jakarta: Radjawali.
- Kadji, Yulianto, 2008. *Implementasi Kebijakan Publik Dalam Prespektif Realitas*. Tulung Agung, Cahaya Abadi.
- Keban, Yeremias. T., 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik : Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Gava Media.
- Mazmanian, Daniel, and Paul A.Sabatier. 1981. *Effective Policy Implementation*, Lexington Mass DC:Healt.
- Moleong, Lexy J. 2008. *Metodologi Penelitian Kualitatif (edisi revisi)*. Bandung. PT. Remaja Rosdakarya.
- Mustopadidjaja, A.R., 2002. *Manajemen Proses Kebijakan Publik*, Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Nasution, Mustafa Edwin dan Hardius Usman. 2006. *Proses Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Lembaga Penelitian FEUI.
- Nugroho, 2011. *Public Policy*. Edisi Ketiga, Revisi. Jakarta, PT Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia.
- Osborn, David dan Plastrik, Peter, 2000. *Memangkas Birokrasi; Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*. Jakarta: PPM
- Parasuraman, Zeithaml Berry, 1988. *ServQual: A Multiple-Item Scale For Measuring Consumer Perception Of Service Quality*, Journal of retailing.
- Sugiyono, 2005. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung, Alfabeta.
- Tachjan, 2008. *Implementasi Kebijakan Publik*, AIPI Bandung-Puslit KP2W Lemlit Unpad.
- Tjenreng, Baharuddin, 1993. *Pembangunan Desa Hubungannya dengan Partisipasi Masyarakat, Desentralisasi Pembangunan, dan Otonomi Desa*. *Disertasi tidak diterbitkan*. Bandung: Program Pascasarjana UNPAD.

DAFTAR RIWAYAT HIDUP



Nama	: Nasir Mangngasing
NIP	: 19611231198803014
TTL	: Riwang, Luwu Tahun 1961
Pekerjaan	: Dosen FISIP Universitas Tadulako
Pangkat/Gol.	: Pembina Utama Muda/Gol. IV/c
Jabatan Akademik	: Lektor Kepala
Agama	: Islam
Alamat	: Jl. Cemara I No. 83 Palu
Nama Istri	: Dra. Hj. Rusnah L.
Nama Anak	: Nurul Amaliah Nasir (Siswa)

Riwayat Pendidikan

- SD Negeri Keppe Tahun 1974
- SMP Negeri Larompong 1977
- SPK Ujung Pandang 1981
- Sarjana (S1) Universitas Tadulako Palu Tahun 1986
- Pascasarjana (S2) Universitas Padjadjaran Bandung Tahun 1998
- Pascasarjana (S3) Universitas Negeri Makassar Terdaftar Tahun 2009

Riwayat Jabatan

- Ketua Jurusan STIA Pembangunan Tahun 1999-2002
- Ketua STIA Pembangunan Tahun 2002-2011
- Ketua II STIA Pembangunan Tahun 2011-2012
- Ketua LPM STIA Pembangunan Tahun 2012-Sekarang